



Warszawa, dnia 28 listopada 2018 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

IF9.056.1.2018

Pan  
**Mateusz Kara**  
**Adwokat**  
**Kancelaria Adwokacka**  
**Mateusz Kara**  
ul. Garbary 71/19  
61-758 Poznań

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) w związku z otrzymaną w dniu 27 sierpnia 2018 r. petycją **w sprawie obowiązujących przepisów m.in. umożliwiających nakładanie blokad na rachunki bankowe przedsiębiorców zajmujących się kryptowalutami lub wypowiedanie umów o prowadzenie rachunków bankowych**, Ministerstwo Finansów w zakresie swojej właściwości, uprzejmie wyjaśnia, co następuje:

W swoim wystąpieniu Kancelaria Adwokacka Mateusza Kary reprezentującego grupę podmiotów zgłosiła następujące postulaty:

1. wprowadzenia rozwiązań prawnych lub podjęcia innych działań, które stanowić będą odpowiedź na opisana praktykę Banków – ograniczającą istotnie możliwość prowadzenia działalności gospodarczej – np. w postaci dodania do obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przepisu przewidującego karę dla Banku, który powołując wskazaną ustawę bezzasadnie zamyka prowadzone rachunki bankowe lub odmawia zawarcia umowy z przedsiębiorcą;
2. podjęcie działań przez Ministra Finansów mając na uwadze opisane problemy przedsiębiorców w Polsce, którzy prowadzą legalną działalność gospodarczą chcą płacić podatki w Polsce a nie mogą tego wszystkiego uczynić, albowiem Banki Przeciężone obowiązkami wynikającymi ze wskazanej ustawy, obwarowanymi znacznymi sankcjami w przypadku ich niewykonania wolą nie zawierać z przedsiębiorcami umowy o prowadzenie rachunków bankowych lub umowy zawarte rozwiązują;

3. zmiany obowiązujących przepisów prawnych lub podjęcie innych działań uwzględniających fakt że w art. 41 (sytuacja niemożności wdrożenia chociaż jednego spośród środków bezpieczeństwa finansowego) oraz art. 42 (możliwość stosowania uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego) nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie wymieniono klientów instytucji obowiązanych, którzy to klienci sami również są instytucjami obowiązanyymi w myśl tej ustawy;
4. zmiany obowiązujących przepisów prawnych lub podjęcie innych działań, które spowodują że przedsiębiorcy w Polsce będą mogli prowadzić legalną działalność gospodarczą obejmującą swoim zasięgiem obrót kryptowalutami, a zarazem polskie banki nie będą wypowiadać prowadzonych na ich rzecz rachunków bankowych;
5. zmiany obowiązujących przepisów prawnych lub podjęcie innych działań będących reakcją na fakt, że przepisy działu IIIB Ordynacji podatkowej nie zawierają przepisu przewidującego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone bezzasadnym zastosowaniem instrumentu blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego;
6. zmiany obowiązujących przepisów prawnych lub podjęcie innych działań, będących reakcją na fakt że przepisy obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nie przewidują odpowiedzialności odszkodowawczej lub jakiegokolwiek sankcji wymierzonej w podmiot zobowiązany za bezzasadne zastosowanie art. 8b ust. 5 starej ustawy lub w przyszłości art. 41 ust. 1 nowej ustawy.

W postulacie nr 1, 2, 4 i 6 petycji wnioskodawca wyraził co do zasady zaniepokojenie treścią przepisów uchylonej ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1049) oraz wprowadzonymi w jej miejsce i obowiązującymi od dnia 13 lipca br. ustawy z dnia 1 marca 2018 r. *o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Dz. U. 723 z późn. zm.) zwanej dalej jako „ustawa o pppift” ,wskazując konkretne przepisy jako podstawę dla banków do nienawiązywania stosunków gospodarczych lub transakcji okazjonalnych bądź rozwiązywania stosunków gospodarczych, gdy klientem banku jest podmiot gospodarczy prowadzący działalność gospodarczą polegająca na świadczeniu usług w zakresie obrotu walutami wirtualnymi (vide art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o pppift).

Postawiona przez wnioskodawcę teza wskazuje, jakoby banki co do zasady odmawiały prowadzenia rachunków bankowych podmiotom świadczącym tego typu usługi powołując się na brak możliwości zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego, o których mowa ww. przepisach ustawowych. Wnioskodawca stwierdził przy tym, że w rzeczywistości taki stan rzeczy powodowany jest obawami banków przed koniecznością spełnienia szeregu uciążliwych zobowiązań wynikających z przepisów ustawy o pppift, których niedopełnienie skutkować może wysokimi karami administracyjnymi. Wobec powyższego wnioskodawca wnosi o podjęcie działań, które pozwolą tego typu przedsiębiorcom prowadzić legalną działalność, wprowadzenie rozwiązań prawnych, w tym przepisów dotyczących „kar dla Banku, który powołując wskazaną ustawę bezzasadnie zamyka prowadzone rachunki bankowe lub odmawia zawarcia umowy z przedsiębiorcą” oraz przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej banków za bezzasadne zastosowanie art. 8b ust. 5 uchylonej ustawy o pppift lub 41 ust. 1 ustawy o pppift .

W opinii Ministerstwa Finansów powyższe twierdzenia wydają się jednak niezasadne. Celem przepisów ustawy o pppift jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a nie uniemożliwianie lub utrudnianie prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie obrotu walut wirtualnych. Wymienione przepisy nie ingerują także w sferę stosunków cywilnoprawnych w obszarze bank klient, a tym bardziej nie nakazują bankom rozwiązywania stosunków gospodarczych tj. umów rachunku bankowego lub niezawierania takich umów z potencjalnymi klientami będącymi podmiotami gospodarczymi, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o pppift.

Zauważyć należy, że przepisy rzeczonyj ustawy stanowią implementację do krajowego porządku prawnego rozwiązań zawartych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (dalej jako Dyrektywa 2015/849).

Ustawa o pppift za dyrektywą 2015/847 nakazuje instytucjom obowiązującym identyfikowanie i ocenianie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu odnoszącego się do ich działalności z uwzględnieniem ryzyka dotyczącego klientów, państw obszarów geograficznych, produktów usług transakcji kanałów dostaw, a także zobowiązuje te instytucje do rozpoznawania ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanego z danym

stosunkiem gospodarczym lub transakcją okazjonalną oraz oceniania poziomu rozpoznanego ryzyka.

Dalej ustawa określa zamknięty katalog środków bezpieczeństwa finansowego (art. 34 ustawy o pppift), które instytucje obowiązane muszą zastosować przed nawiązaniem stosunków gospodarczych lub przeprowadzeniem transakcji okazjonalnej. Zakres przedmiotowy katalogu środków, co do zasady pokrywa się z tym zawartym w art. 8b ust. 3 uchylonej ustawy i stanowi implementację art. 13 ust. 4 Dyrektywy 2015/849.

Z kolei art. 41 upppft wprost stanowi, że w przypadku braku możliwości zastosowania chociażby jednego ze środków bezpieczeństwa finansowego, instytucja obowiązana zobligowana jest m.in. do nienawiązywania lub rozwiązania stosunków gospodarczych. Przepis ten również ma swoje źródło w Dyrektywy 2015/849 ( vide art. 14 ust. 4 ) i jednocześnie stanowi odpowiednik art. 8b ust. 5 uchylanej ustawy.

Powyższe uprawnienie, a w istocie obowiązek instytucji obowiązanej stanowi konsekwencję braku możliwości zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego, które obok obowiązku rozpoznawania ryzyka związanego z danym stosunkiem gospodarczym lub transakcją okazjonalną oraz oceniania tego ryzyka stanowią fundament, na którym oparta jest dyrektywa 2015/849, a za nią ustawa o pppift.

Ocena rozpoznanego ryzyka związanego z danym stosunkiem gospodarczym lub transakcją okazjonalną należy zawsze do instytucji obowiązanej.

Należy zauważyć, że banki jako instytucje obowiązane podlegają kontroli wykonywania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu również w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego (vide art. 130 ustawy o pppift).

Biorąc pod uwagę powyższe nie wydaje się zasadna zmiana przepisów ustawy o pppift zmierzająca w kierunku „nakładania kary dla banku, który powołując wskazaną ustawę, bezzasadnie zamknął prowadzone rachunki bankowe lub odmówił zawarcia umowy z przedsiębiorcą” jak również wkraczanie przez organy informacji finansowej lub organy kontrolne, o których mowa w art. 130 ustawy o pppift (tj. organy administracyjne) w relacje bank klient w zakresie zawarcia bądź rozwiązania umowy rachunku bankowego, które oparte są na zasadzie swobody umów charakterystycznej dla systemu prawa cywilnego. Niedopuszczalna jest ocena przez ww. organy, szkody powstałej w wyniku rozwiązania rachunku bankowego przez bank z klientem będącym podmiotem gospodarczym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o pppift. W takim przypadku zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 471

Kodeksu cywilnego dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W zależności od okoliczności sprawy możliwa jest również odpowiedzialność banku na podstawie art. 415 Kodeksu cywilnego - kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

Odwołując się do postulatu nr 3 należy zauważyć, że art. 42 ustawy o pppift, stanowi implementuje przepisów zawartych w art. 15 i 16 Dyrektywy 2015/849, które dotyczą uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego. Przepis art. 42 ten wskazuje jedynie przykładowy katalog stosunków gospodarczych, z którymi związane jest niższe ryzyko prania pieniędzy. Zmienne elementy ryzyka współwystępujące w związku z danymi stosunkami gospodarczymi lub transakcją okazjonalną mogą powodować, że pomimo faktu, iż dany przypadek jest ujęty w katalogu, o którym mowa w art. 42 ust. 2, nie będzie się z nim wiązać niższe ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Dlatego banki jako instytucje obowiązane powinny przed zastosowaniem uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego upewnić się, że dane stosunki gospodarcze lub transakcja okazjonalna rzeczywiście charakteryzują się niskim ryzykiem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Nade wszystko banki powinny w sposób adekwatny do rozpoznanego ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu stosować środki bezpieczeństwa finansowego i to na nich spoczywa odpowiedzialność za właściwą oceną rozpoznanego ryzyka związanego z danym stosunkiem gospodarczym lub transakcją okazjonalną.

Propozycja ogólnego objęcia klientów będących jednocześnie instytucjami obowiązany niższym ryzykiem prania pieniędzy wydaje się niewłaściwa zarówno z uwagi na bardzo szeroki katalog instytucji obowiązanych (25 kategorii podmiotów) jak również brak możliwości ogólnego trwałego oceny poziomu ryzyka związanego ze wszystkimi potencjalnymi stosunkami gospodarczymi jak również transakcjami okazjonalnymi, których stroną byłyby instytucje obowiązane. Przede wszystkim jednak przedmiotowa propozycja zaprzecza fundamentalnej zasadzie na jakiej oparte są przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu tj. podejściu opartym na ocenie ryzyka.

W petycji wyrażono ponadto zaniepokojenie przepisami działu IIIB Ordynacji podatkowej wprowadzonymi ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491), zwanej dalej „ustawą STIR”. Wnioskodawca uważa, że przepisy te mogą wpłynąć niekorzystnie na swobodę prowadzenia działalności przez podmioty gospodarczymi, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o pppift. W konsekwencji wyrażono obawę, że istnienie przedmiotowych przepisów i wynikających z nich obowiązków dla banków może być powodem wypowiedzenia umów rachunku bankowego zawartych z podmiotami kwalifikowanymi. Powyższe obawy wydają się jednak bezzasadne. Celem przepisów działu IIIB Ordynacji podatkowej jest uszczelnienie systemu podatkowego, w szczególności ograniczenie luki w podatku VAT. Nie jest natomiast celem przepisów działu IIIB Ordynacji podatkowej uniemożliwianie lub utrudnianie prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w zakresie obrotu kryptowalutami. Wymienione przepisy nie ingerują także w sferę stosunków cywilnoprawnych w obszarze bank klient, a tym bardziej nie nakazują bankom zrywania umów rachunku bankowego lub niezawierania takich umów z potencjalnymi klientami. Ustawa STIR przewiduje stopniowe uruchomienie systemu przekazywania informacji bankowych i ich analizy w celu zapobiegania wyłudzeniom skarbowym. Szef Krajowej Administracji Skarbowej (dalej „Szef KAS”) otrzymuje codziennie informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu ustawy STIR (tj. innych niż rachunki osób fizycznych służące do celów prywatnych), a także o transakcjach tych podmiotów dokonywanych za pośrednictwem objętych tym systemem rachunków bankowych i rachunków w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Wszystkie informacje są przesyłane automatycznie i elektronicznie za pośrednictwem izby rozliczeniowej. Tym samym nieuzasadnione jest zawarte w petycji twierdzenie o nadmiernym obciążeniu banków obowiązkami w wyniku wejścia w życie ustawy STIR. Nieuzasadnione są obawy dotyczące stosowania blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego. Instytucja blokady rachunku nie dotyczy wyłącznie podmiotów gospodarczymi, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o pppift. Blokada rachunku (środków na rachunku) jest instytucją znaną i stosowaną od wielu lat w polskim systemie prawnym np. w ustawie o pppift, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876).

Stosowanie instytucji blokady rachunku na podstawie ustawy o pppift nie budziło zastrzeżeń. Wprowadzenie potencjalnej możliwości blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego jako jednego z elementów systemu analizy ryzyka było niezbędne dla ochrony interesu publicznego w

szczególności ze względu na olbrzymią skalę wyłudzeń podatków, godzącą w interesy finansowe państwa, realizowanie procedury wyłudzeń przez zorganizowane grupy przestępcze oraz niezadawalającą skuteczność dotychczasowych rozwiązań zapobiegających wyłudzeniom (m. in. znaczne opóźnienia w wykrywaniu oszustw). Szczegółowe uzasadnienie wprowadzenia blokady w Ordynacji podatkowej znajduje się w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (druk sejmowy nr 1880).

Wprowadzenie regulacji zawartych w dziale IIIB Ordynacji podatkowej, w kontekście oznaczonego celu systemu analizy ryzyka, o którym mowa w dziale IIIB tej ustawy nie jest sprzeczne z interesem przedsiębiorców. Przeciwnie, wysoki poziom przestępczości, w szczególności w zakresie podatku VAT, wpływa niekorzystnie na pewność obrotu gospodarczego i powoduje spadek konkurencyjności towarów sprzedawanych przez przedsiębiorców uczciwie płacących podatki. Ograniczenie nadużyć i oszustw podatkowych, w tym w zakresie VAT, przełoży się na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej dla wszystkich podatników poprzez przywrócenie uczciwej konkurencji na rynku.

Odwołując się do postulaty nr 5 petycji należy zauważyć, że w dziale IIIB Ordynacji podatkowej nie zawarto przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za ewentualne szkody z tytułu dokonania niezgodnej z prawem blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, ponieważ przepisy takie nie są potrzebne. Nie oznacza to, że Skarb Państwo nie może ponosić odpowiedzialności odszkodowawczej w tym zakresie. Do tej odpowiedzialności stosuje się ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej zawarte w art. 417 kodeksu cywilnego. O stosowaniu zasad odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z przepisów kodeksu cywilnego informowano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, którym dodano w Ordynacji podatkowej nowy dział IIIB. W jednym z rządowych projektów wprowadzających do Ordynacji podatkowej dział IIIB, był przewidziany przepis o możliwości dochodzenia przez przedsiębiorcę odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego za szkody wyrządzone wskutek niezgodnego z prawem żądania blokady lub wydania postanowienia o przedłużeniu blokady rachunku przedsiębiorcy. Przepis ten został wykreślony z projektu w związku z uwagą Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Jednocześnie Ministerstwo Finansów informuje, iż kwestia opodatkowania tzw. kryptowalut znajduje się w uchwalonej ustawie,

oczekującej na podpis Prezydenta RP. Dokument dostępny jest na stronie internetowej Sejmu RP (pod linkiem druku sejmowego 2860).

Biorąc pod uwagę powyższe, Ministerstwo Finansów nie przewiduje podejmowania prac legislacyjnych w zakresie zmian wnioskowanych w przedmiotowej petycji.

z upoważnienia  
Ministra Finansów

**Marta Gołębiowska**  
Zastępca Dyrektora  
Departamentu Informacji Finansowej  
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/